

ISSN : NO. 0854-2031

TERAKREDITASI BERDASARKAN SK.DIRJEN DIKTI NO.55a/DIKTI/KEP/2006

MODEL PENGELOLAAN TERPADU PEMBANGUNAN WILAYAH PESISIR BERBASIS MASYARAKAT DI JAWA TENGAH *

Mashari dan Sri Mulyani **

ABSTRAK

Pembangunan wilayah pesisir dalam rangka memanfaatkan potensi di wilayah tersebut sering tumpang tindih, sehingga tidak jarang aktivitas tersebut menimbulkan masalah bagi upaya pelestarian sumber daya alam pesisir. Penelitian ini bertujuan untuk menemukan Model Pengelolaan Terpadu Pembangunan Wilayah Pesisir, yang integratif, koordinasi dan konsistensi program antara pemerintah kabupaten/kota dengan masyarakat dalam pemanfaatan sumberdaya pesisir yang berorientasi pada Peningkatan Pendapatan Asli Daerah Masalah yang diketengahkan adalah pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya wilayah pesisir secara optimal, kebijakan Pemerintah Kabupaten / Kota melalui kelembagaannya mengelola pembangunan wilayah pesisir, dan model pengelolaan terpadu pembangunan wilayah pesisir berbasis masyarakat yang sesuai kebutuhan Pemerintah Kabupaten / Kota. Penelitian ini menggunakan metode pendekatan normatif-empiris, sumber data yang dipakai data primer dan sekunder. Data primer diambil 6 daerah pantura di Jawa Tengah (Brebes, Tegal, Pekalongan, Semarang, Demak dan Pati) dengan mengambil responden sebanyak 320, analisis yang digunakan secara kualitatif-kuantitatif. Prinsip-prinsip pengelolaan belum tertata dengan baik (perencanaan, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi serta pemantauan, masyarakat memanfaatkan potensi sumberdaya pesisir dari sisi ekonomis dan kurang peduli akan pelestarian lingkungan pesisir (83%). Melalui Peraturan Daerah (Perda) tentang pengelolaan wilayah pesisir, maka akan dicapai keterpaduan pengelolaan wilayah pesisir (*Integrated Coastal Zone Management / ICZPM*) yang integratif, koordinasi dan konsistensi program antara Pemerintah Daerah Kabupaten / Kota dengan masyarakat dan instansi terkait maupun *Stakeholder*.

Kata Kunci : Model Pengelolaan Terpadu, Pembangunan Wilayah Pesisir, Berbasis Masyarakat

PENDAHULUAN

Masyarakat pesisir yang di dominasi oleh usaha perikanan pada umumnya masih berada pada garis

kemiskinan, mereka tidak mempunyai pilihan mata pencaharian, memiliki tingkat pendidikan yang rendah, tidak mengetahui dan menyadari kelestarian sumberdaya alam dan lingkungan sehingga cenderung mengekploitasi sumberdaya alam secara berlebihan dengan cara-cara yang tidak berwawasan lingkungan.

Wilayah Pesisir diartikan sebagai daerah peralihan antara ekosistem darat dan laut yang dipengaruhi oleh perubahan

* Penelitian ini dibiayai Oleh Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan Nasional sesuai Dengan Surat Perjanjian Pelaksanaan Hibah Penelitian Nomor: 162/Sp2h/Pp/Dp2m/Iii/2007 Tanggal 29 Maret 2007.

** Mashari dan Sri Mulyani, Dosen Fakultas Hukum UNTAG Semarang

di darat dan laut (Pasal 1 angka 2 UU Nomor 27 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil). Secara teoritis, batasan pengertian wilayah pesisir dapat dijelaskan dengan menggunakan 3 (tiga) pendekatan, yaitu: pendekatan ekologis, pendekatan perencanaan, dan pendekatan administratif. Berdasarkan pendekatan secara ekologis, wilayah pesisir merupakan kawasan daratan yang masih dipengaruhi oleh proses-proses kelautan seperti pasang surut dan intrusi air laut dan kawasan laut yang masih dipengaruhi oleh proses-proses daratan seperti sedimentasi dan pencemaran.

Berdasarkan pendekatan secara administrasi, wilayah pesisir adalah wilayah yang secara administrasi pemerintahan mempunyai batas terluar sebelah hulu dari kecamatan di kabupaten atau kota yang mempunyai wilayah laut dan ke arah laut sejauh 12 mil dari garis pantai untuk propinsi atau sepertiganya untuk kabupaten/kota. Pendekatan dari segi perencanaan, wilayah pesisir merupakan wilayah perencanaan pengelolaan sumber daya yang difokuskan pada penanganan suatu masalah yang akan dikelola secara bertanggung jawab.¹

Pasal 18 ayat 4 UU NO.32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah yang memberikan wewenang secara khusus pada masing-masing departemen secara sektoral diserahkan kepada PEMDA (memberi kewenangan kepada daerah dalam mengelola pesisir dan laut sejauh 12 mil diukur dari garis pantai ke arah laut lepas untuk propinsi, dan 1/3 dari wilayah

kewenangan propinsi untuk wilayah kabupaten/kota. Sistem pengaturan kewenangan tersebut telah menimbulkan tumpang tindih wewenang di dalam pelaksanaannya.

Penelitian pendahuluan dan pengamatan untuk mendukung latar belakang ini telah dilakukan oleh Mashari mengenai pengaturan pengelolaan wilayah pesisir berbasis masyarakat di Kabupaten Brebes (2006). Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pemerintah Daerah belum dapat melakukan pengelolaan secara optimal karena masih terjadi tumpang tindih kewenangan pengelolaan pada masing-masing instansi terkait (Dinas Kelautan dan Perikanan, Dinas Pertanian, Dinas Kehutanan, Dinas Pariwisata, Dinas Perhubungan, dan Pemerintah Daerah).

Peranan pemerintah dalam perumusan kebijakan pengelolaan sumber daya alam harus dioptimalkan, karena sumber daya alam sangat penting peranannya dalam rangka meningkatkan pendapatan negara melalui mekanisme pajak, retribusi dan bagi hasil yang jelas dan adil serta perlindungan dari bencana ekologis. Dalam konteks epistemologi pembangunan, termasuk arah kebijakan pembangunan sektoral kelautan. Berdasarkan arah kebijakan pembangunan sektoral kelautan tersebut, mendorong inisiatif semua pihak, khususnya pemerintah provinsi dan kabupaten/kota serta masyarakat pesisir untuk mengelola sumberdaya pesisir dan laut secara berkelanjutan.

Kegiatan pengelolaan wilayah pesisir perlu dilaksanakan secara sinergik dalam program yang terencana dipadukan dengan pelaksanaan dan evaluasi yang teratur atas dasar prinsip kemitraan

1 Ditjen Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, *Naskah Akademik Pengelolaan Wilayah Pesisir* (Jakarta, Departemen Kelautan dan Perikanan, 2001, Bab I, hal.5

diantara unsur pemerintah, dunia usaha dan masyarakat. Suatu masyarakat yang semakin modern dengan tingkat perkembangan teknologi dan industrialisasi yang semakin tinggi, tentu tidak terlepas dari masalah-masalah sosial yang selalu menyertainya. Permasalahan yang timbul di masyarakat tersebut merupakan suatu catatan tersendiri bagi pemerintah untuk mendapatkan penyelesaiannya dengan menuangkannya melalui kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah yang dibuatnya.

Penggunaan hukum sebagai alat perubahan sosial membawa implikasi tertentu terhadap pembentuk kebijaksanaan negara, baik dalam perumusan, implementasi dan evaluasi setiap kebijaksanaan. Hal ini dikarenakan hukum merupakan suatu kebutuhan yang melekat pada kebutuhan sosial itu sendiri, yakni hukum akan melayani (kebutuhan) anggota-anggota masyarakat, baik berupa pengalokasian kekuasaan, pendistribusian sumber-sumber daya, serta melindungi kepentingan-kepentingan anggota masyarakat itu sendiri. Oleh karena itu, hukum semakin penting peranannya sebagai sarana untuk mewujudkan kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah.²

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka dapat dirumuskan masalahnya sebagai berikut : (1). Bagaimana pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya wilayah pesisir terpadu dan secara optimal ? (2). Bagaimana kebijakan Pemerintah Kabupaten / Kota melalui kelembagaannya mengelola pembangunan wilayah pesisir ? (3) Bagaimana model

pengelolaan terpadu pembangunan wilayah pesisir berbasis masyarakat yang sesuai kebutuhan Pemerintah Kabupaten / Kota?

Tujuan penelitian ini adalah menemukan Model Pengelolaan Terpadu Pembangunan Wilayah Pesisir, yang integratif, koordinasi dan konsistensi program antara pemerintah kabupaten/kota dengan masyarakat dalam pemanfaatan sumberdaya pesisir juga berorientasi pada Peningkatan Pendapatan Asli Daerah.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif-empiris. Penelitian ini termasuk jenis penelitian diskriptif-analitis. Penelitian ini mengambil lokasi di 6 (enam) Kabupaten/Kota di Jawa Tengah yang meliputi: Kabupaten Brebes, Kota Tegal, Kabupaten Pekalongan, Kota Semarang, Kabupaten Demak dan Kabupaten Pati. Ke-enam Kabupaten/Kota ini terpilih atas dasar asumsi bahwa wilayah Kabupaten/Kota tersebut merupakan wilayah yang memiliki wilayah pesisir dengan karakteristik yang berbeda dan mempunyai sumberdaya alam yang potensial untuk dikelola secara terpadu melalui pembangunan wilayah pesisir berbasis masyarakat.

Dalam menentukan informan dilakukan secara random sampling dan *purposive sampling*, di mana masing-masing kota/kabupaten diambil 2 (dua) desa/kelurahan. sehingga jumlah Desa/Kelurahan secara keseluruhan sebanyak 12 (dua belas) Desa/Kelurahan. Kemudian dari 12 (dua belas) desa/kelurahan tersebut masing-masing diambil sesuai dengan jumlah wilayah

2 Bambang Sunggono, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994, hal.3.

yang terwakili dengan teknik random sistematis. Pada setiap rumah dipilih Kepala Keluarga laki-laki sebagai responden, sehingga jumlah responden secara keseluruhan sebanyak 320 (tiga ratus dua puluh) orang.

Sumber informasi (*informan*) dalam penelitian ini adalah Badan Pertanahan Nasional, Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan, Dinas Kehutanan, dan Pemerintah Daerah, yang masing-masing mempunyai kewenangan dalam pengelolaan wilayah pesisir. Sedangkan Camat, Lurah sebagai sample awal dalam penelitian ini ditentukan/ dipilih berdasarkan informasi dari *informan*. Sample berikutnya dikembangkan mengikuti prinsip bola salju dan akan berakhir setelah ada indikasi tidak akan ada lagi variasi-variasi baru mengenai materi yang diteliti. Data yang diperoleh dalam penelitian dikumpulkan yang terdiri dari data kepustakaan dan data lapangan. Sedang data lapangan diperoleh melalui wawancara dan observasi (pengamatan). Wawancara dilakukan terhadap sumber informasi yang telah ditentukan sebelumnya dengan berdasar pedoman wawancara yang difokuskan (*focus interview*).³

Data yang telah diperoleh akan diolah dengan menggunakan metode Koding Data, Editing Data, dan Tabulasi data. Data yang telah diolah tersebut, kemudian akan disajikan dalam bentuk Tabel-tabel. Setelah data terkumpul dianalisis secara normatif-kualitatif, terhadap data yang bersifat kualitatif dengan model *Content Analysis*. Untuk

hasil penelitian empiris dilakukan dengan analisis empiris-kualitatif. Analisis empiris-kualitatif dilakukan dengan analisis domain untuk memperoleh gambaran yang bersifat umum dan relatif menyeluruh; analisis taksonomis untuk menelaah lebih rinci dan mendalam, analisis tema dipergunakan untuk mencari “benang merah” dalam penelitian.

Untuk dapat mengadakan penilaian terhadap setiap data, dilakukan Kajian Isi, agar dapat mengungkapkan makna-makna yang tersirat dalam bunyi setiap data yang dikaji dengan berpedoman pada tujuan utama penelitian. Sedangkan penafsiran data dilakukan dengan menggunakan model *Theoretical Interpretations*, dengan teknik penafsiran secara Interpretasi data dan Diskusi, yakni mendialogkan antara data di satu pihak dan teori dilain pihak.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Pelaksanaan pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya wilayah pesisir terpadu

Prinsip-prinsip pengelolaan pembangunan wilayah pesisir membutuhkan suatu proses yang terdiri dari tiga tahap utama, yaitu perencanaan, implementasi, monitoring dan evaluasi. Hasil penelitian di lapangan menunjukkan bahwa prinsip-prinsip pengelolaan wilayah pesisir belum tertata dengan baik (perencanaan, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi serta pemantauan), demikian juga sasaran dan tujuan dari pengelolaan tidak ada, batas kekuasaan dan wewenang antar sektor tidak jelas, sehingga kecenderungan terjadinya tumpang tindih kewenangan, dan belum optimalnya pengelolaan

3 Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Jakarta, 1990, hal.3

wilayah pesisir. Pendekatan pengelolaan dilakukan cenderung lebih bersifat sektoral belum adanya keterpaduan.

Perencanaan dan pengelolaan wilayah pesisir secara sektoral berkaitan dengan hanya satu macam pemanfaatan sumber daya atau ruang pesisir oleh satu instansi pemerintah untuk memenuhi tujuan tertentu, seperti perikanan tangkap, tambak, pariwisata, pelabuhan atau industri

minyak dan gas. Pengelolaan semacam ini dapat menimbulkan konflik kepentingan antar sektor yang berkepentingan yang melakukan aktivitas pembangunan pada wilayah pesisir dan lautan yang sama. Selain itu, pendekatan sektoral semacam ini pada umumnya tidak atau kurang mengindahkan dampaknya terhadap yang lain, sehingga dapat mematikan usaha sektor lain.

Tabel 1
Pengelolaan Pembangunan Wilayah Pesisir di Jawa Tengah

No	Kab/Kota	Pembangunan Wil.Pesisir	Instansi Pengelola	Identifikasi Masalah
1	Brebes	Pelabuhan Pariwisata Pertambakan Perikanan	Dinas Perhubungan Dinas Pariwisata Dinas Perikanan dan Kelautan	Tumpang tindih kewenangan, pengelolaan belum optimal
2	Tegal	Pelabuhan Pariwisata Pertambakan Perikanan	Dinas Perhubungan Dinas Pariwisata Dinas Perikanan dan Kelautan	Tumpang tindih kewenangan, pengelolaan belum optimal
3	Pekalongan	Pelabuhan Pariwisata Pertambakan Perikanan	Dinas Perhubungan Dinas Pariwisata Dinas Perikanan dan Kelautan	Tumpang tindih kewenangan, pengelolaan belum optimal
4	Semarang	Pelabuhan Pariwisata Pertambakan Perikanan	Dinas Perhubungan Dinas Pariwisata Dinas Perikanan dan Kelautan	Tumpang tindih kewenangan, pengelolaan belum optimal
5	Demak	Pariwisata Pertambakan Perikanan	Dinas Pariwisata Dinas Perikanan dan Kelautan	Tumpang tindih kewenangan, pengelolaan belum optimal
6	Pati	Pelabuhan Pariwisata Pertambakan Perikanan	Dinas Perhubungan Dinas Pariwisata Dinas Perikanan dan Kelautan	Tumpang tindih kewenangan, pengelolaan belum optimal

Sumber: data primer 2007

Setiap upaya pengelolaan wilayah pesisir, sebelumnya diperlukan perencanaan yang matang (sebagaimana tertuang dalam kebijakan pengelolaan wilayah pesisir sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 angka (1) UU No.27 Tahun 2007) dalam mengalokasikan sumberdaya alam. Perencanaan disini dimaksudkan sebagai proses persiapan pembuatan keputusan untuk pelaksanaan sesuai dengan sasaran yang dikehendaki. Pada setiap perencanaan dibutuhkan kerjasama dan koordinasi yang baik dari sektor-sektor terkait, baik pemerintah maupun masyarakat lokal. Karenanya dalam perencanaan ini perlu undang-undang atau Surat Keputusan untuk memberikan wewenang melakukan perencanaan.

Untuk merencanakan pengelolaan wilayah pesisir ada beberapa tahapan kegiatan yang perlu dilakukan. Menurut *Kim Looi Ch'ng*⁴ perencanaan pengelolaan wilayah pesisir meliputi beberapa tahapan kegiatan, antara lain: (1). Identifikasi masalah yaitu masalah yang akan dihadapi; (2). Merumuskan sasaran dan tujuan umum, yang berkaitan dengan masalah; (3). Identifikasi kemungkinan hambatan-hambatan yang akan timbul; (4). Proyeksi kondisi yang akan datang; dan (5). Hasil perencanaan yang diharapkan.

Berkaitan dengan rencana pengelolaan terpadu wilayah pesisir, salah satu langkah yang penting adalah menentukan prioritas apa yang dipertimbangkan sebagai isu nyata (masalah dan aktivitas-aktivitas potensial). Dalam pengelolaan terpadu wilayah pesisir

(*Integrated Coastal Zone Management*), tujuan dan sasarannya harus jelas dan dimengerti oleh seluruh sektor terkait. Pada umumnya tujuan pengelolaan terpadu wilayah pesisir dapat dikelompokkan dalam tiga area, yaitu:⁵ (1). memperkuat perencanaan dan pengelolaan multisektor; (2). mempromosikan pemanfaatan sumberdaya pesisir secara rasional dan meminimkan konflik pemanfaatan sumberdaya; dan (3). memelihara keanekaragaman hayati, produktivitas *species* dan habitat pesisir, dan fungsi lingkungan pesisir.

Pada pengelolaan terpadu wilayah pesisir, ada tiga dimensi tahapan pengelolaan, yang penting yaitu meliputi:⁶ (1). proses-proses perencanaan pengelolaan, yaitu formulasi-implentasi dan pemantauan-evaluasi; (2) identifikasi isu pengelolaan, seperti pencemaran, hilangnya habitat dan penangkapan yang berlebih; dan (3) pelaksanaan pengelolaan yang dilakukan untuk mengatasi setiap isu. Perencanaan dan pengelolaan sumberdaya wilayah pesisir dapat dilakukan secara sektoral dan secara terpadu.

Perencanaan dan pengelolaan secara sektoral biasanya berkaitan dengan hanya satu macam pemanfaatan sumberdaya atau ruang pesisir oleh satu instansi pemerintah untuk memenuhi tujuan tertentu, seperti perikanan tangkap, tambak, pariwisata, pelabuhan atau industri minyak dan gas. Pengelolaan semacam ini bisa menimbulkan konflik kepentingan antar sector yang berkepentingan yang melakukan aktivitas pembangunan pada wilayah pesisir dan

4 Supriharyono, *Pelestarian dan Pengelolaan Sumber Daya Alam di Wilayah Pesisir Tropis*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002, hal. 181

5 Ibid, hal.183

6 Ibid, hal.185.

lautan yang sama. Selain itu pendekatan sektoral semacam ini pada umumnya tidak atau kurang mengindahkan dampaknya terhadap yang lain, sehingga dapat mematikan usaha sektor lain. Contohnya kegiatan industri yang membuang limbahnya ke lingkungan pesisir dapat mematikan usaha tambak perikanan tangkap, pariwisata pantai dan membahayakan kesehatan manusia.

Perencanaan terpadu dimaksudkan untuk mengkoordinasikan dan mengarahkan berbagai aktivitas/kegiatan dari dua atau lebih sektor dalam perencanaan pembangunan dalam kaitannya dengan pengelolaan wilayah pesisir dan lautan. Perencanaan terpadu biasanya dimaksudkan sebagai suatu upaya secara terprogram yang mencapai tujuan yang dapat mengharmonisasikan dan mengoptimalkan antara kepentingan untuk memelihara lingkungan, keterlibatan masyarakat, dan pembangunan ekonomi. Seringkali keterpaduan diartikan sebagai koordinasi antara tahapan pembangunan di wilayah pesisir dan lautan yang meliputi : pengumpulan dan analisis data, perencanaan, implementasi dan kegiatan konstruksi.

Pada tataran konsultatif, segenap aspirasi dan kebutuhan para pihak yang terlibat (*stakeholders*) akan terkena dampak pembangunan sumber daya pesisir dan lautan, hendaknya diperhatikan sejak tahap perencanaan sampai pelaksanaan. Tataran koordinasi mensyaratkan diperlukannya kerjasama yang harmonis antar semua pihak yang terkait dengan pengelolaan sumber daya pesisir dan lautan, baik itu pemerintah, swasta, maupun masyarakat umum.

Menurut Manning dan Sweet (1993) dalam bukunya Supriharyono

manfaat ekosistem di wilayah pesisir dapat dikategorikan ke dalam 3 (tiga) kategori, yaitu:⁷ (1) manfaat yang menyokong kehidupan (2) manfaat terhadap sosio budaya dan (3) anfaat terhadap produksi.

Ketiga manfaat tersebut baik secara langsung maupun tidak langsung memberikan keuntungan bagi manusia. Sebuah ekosistem yang menyediakan tempat penyimpanan air, habitat untuk tanaman-tanaman dan hewan-hewan, pendaurulangan limbah dan pengontrolan banjir secara alami.

Ekosistem yang sehat akan berfungsi sebagai suatu sumber daya budaya, menyediakan kenyamanan untuk tujuan non konsumtif, seperti: berenang, menikmati kualitas estetika atau peribadatan dan spiritual. Ekosistem yang sama juga bermanfaat sebagai suatu sumber dari bahan-bahan dasar sumber daya yang dapat pulih, seperti kayu, hewan-hewan dan tanaman makanan dalam bentuk obat-obatan dan produk-produk kosmetika. Pembangunan wilayah pesisir atau peningkatan aktivitas manusia dalam rangka memanfaatkan potensi di wilayah tersebut sering tumpang tindih, sehingga tidak jarang aktivitas tersebut menimbulkan masalah bagi upaya pelestarian sumber daya yang ada. Dalam konteks perencanaan pembangunan sumber daya alam yang lebih luas, Hanson (1988) mendefinisikan perencanaan sumber daya secara terpadu sebagai suatu upaya secara bertahap dan terprogram untuk mencapai tingkat pemanfaatan system sumber daya alam secara optimal dengan memperhatikan semua dampak lintas

7 Ibid.hal 173

sektoral yang mungkin timbul. Dalam hal ini yang dimaksud dengan pemanfaatan optimal adalah suatu cara pemanfaatan sumber daya pesisir dan lautan yang dapat

menghasilkan keuntungan ekonomis secara berkesinambungan untuk kemakmuran masyarakat.

Wilayah pesisir biasanya berkaitan

Tabel 2
Manfaat Ekosistem Wilayah Pesisir Bagi Masyarakat Pesisir

Manfaat Ekosistem		Produk dan Jasa yang didukung oleh ekosistem Pesisir	Keuntungan Ekosistem Pesisir Bagi Masyarakat
Penyokong Kehidupan	Pengaturan dan Penyerapan	Pengaturan iklim, penyerapan bahan beracun, stabilisasi proses biosfer, penyimpanan air, pemurnian.	Pengendalian banjir, reduksi bahan pencemaran, air bersih, kesehatan, pengendalian erosi, endapan Karbon.
	Kesehatan Biosfer	Siklus hara, penyokong rantai makanan, habitat, penyimpanan biomasa, keanekaragaman genetik dan biologik	Kualitas lingkungan, pemeliharaan integritas ekonomi, pengurangan risiko, dan nilai-nilai pilihan yang terkait
Sosial Budaya	Ilmu Pengetahuan dan Informasi	Spesimen untuk penelitian, ekosistem yang representative, dan unik	Pengertian mengenai lingkungan alam yang lebih besar, lokasi untuk studi alam, penelitian dan pendidikan
	Estetika dan Rekreasi	Pemanfaatan non-konsumtif, seperti menikmati pemandangan fotografi, pengamatan burung, pendakian dan berenang	Keuntungan ekonomi secara langsung bagi pengguna, kesenangan dan relaksasi individu, keuntungan bagi industri wisata dan ekonomi lokal
	Budaya dan Manusia	Mungkin merupakan bagian dari tradisi masyarakat, manfaat agama atau budaya, kesempatan untuk masa mendatang, ruang	Keterkaitan sosial, mempertahankan budaya, nilai-nilai untuk generasi yang akan datang, sebagai simbol
Produksi	Produksi Subsistan	Produksi alami burung, ikan, mamalia, reptilian, tumbuhan	Makanan, serat, swasembada masyarakat, pengganti barang impor, mempertahankan makanan tradisional
	Produksi Komersila	Produksi tanaman yang langsung dijual, serat komersial, zat tambahan untuk tanah	Produk untuk dijual, pekerjaan, pendapatan, kontribusi untuk ekonomi nasional.

Sumber : Data Primer 2007

dengan upaya optimalisasi pemanfaatan berbagai peruntukan, termasuk usaha-usaha komersial, industri perkapalan, rekreasi, kehutanan, drainase, pengontrol banjir, perikanan tangkap, budidaya, dan lain-lain di wilayah pesisir. Aktivitas-aktivitas tersebut pada umumnya terletak di wilayah yang sama, sehingga sering terjadi bentrokan kepentingan, terutama aktivitas yang membutuhkan kualitas lingkungan yang spesifik, yaitu antara sektor kehutanan, dengan sector perikanan, antara sector perikanan dengan sector industri, antara sector industri dengan sektor pariwisata dalam rangka memanfaatkan sumber daya alam yang ada di wilayah pesisir.

Berdasarkan hasil penelitian di lapangan (lihat tabel 3), dari 320 responden ditemukan bahwa masyarakat pesisir lebih mendapatkan manfaat ekonomis yaitu 83 % dari total responden 320 untuk enam wilayah (Brebes, Tegal, Pekalongan, Semarang, Demak, dan Pati). Hal ini menunjukkan bahwa masyarakat pesisir lebih mendapatkan manfaat ekonomis dari pada menjaga kelestarian lingkungan pesisir.

Tabel 3

Persepsi Masyarakat Pesisir tentang Pemanfaatan SDA Wilayah Pesisir

No	Kategori	Frekuensi	Persentase
1	Mendapatkan manfaat ekonomis	267	83
2	Mendapatkan manfaat non ekonomis (penahan banjir, penahan angin, penahan gelombang)	48	15
3	Tidak mendapatkan manfaat	5	2
	Jumlah	320	100

Sumber : data primer 2007

Semakin tingginya akan permintaan hasil-hasil laut terutama udang, maka semakin banyak hutan pesisir (hutan mangrove) yang dibuka atau dirombak menjadi tambak. Pembukaan hutan mangrove ini akan menurunkan potensi hutan pesisir, terutama dalam menunjang produktivitas hutan. Di samping itu pembukaan hutan pesisir biasanya akan menimbulkan dampak ikutan, seperti: rusaknya habitat ikan alami (perairan hutan mangrove sebagai tempat pemijahan, pengasuhan larva ikan, dan tempat mencari makan bagi ikan dan hewan laut lainnya), bahaya erosi (abrasi) pantai (karena tidak adanya lagi tumbuhan pelindung) dan hilangnya potensi wisata.

Demikian juga aktivitas pertambakan dihadang oleh kendala lain, yaitu perkembangan industri yang pada umumnya juga banyak berlokasi di wilayah pesisir. Limbah industri yang tidak terkontrol kualitasnya akan mematikan udang dan/atau ikan budi daya dalam tambak dan berkurangnya nilai estetika untuk wisata.

Kebijakan Pemerintah Kabupaten / Kota dalam mengelola pembangunan wilayah pesisir

Berdasarkan hasil penelitian bahwa perangkat kebijakan yang telah dan sedang dibuat oleh Pemerintah Kabupaten / Kota daerah penelitian telah memberi perhatian besar terhadap pengelolaan wilayah pesisir sebagai berikut :

1. Belum termanfaatkannya potensi sumberdaya pesisir secara optimal dalam mendukung otonomi daerah, baik digunakan untuk pariwisata maupun

- budidaya perikanan laut;
2. Adanya perbedaan kepentingan yang cenderung menjurus pada konflik kepentingan dan konflik penggunaan ruang antar sektor serta stakeholder lainnya;
3. Lemahnya peraturan perundangan dalam hal pengaturan pengelolaan, dimana masih ada pertentangan dalam kewenangan pengelolaan kawasan pesisir yaitu menurut UU nomor 22 tahun 1999 pasal 10 ayat 3 bahwa kewenangan daerah kabupaten di wilayah laut sepertiga dari batas laut daerah propinsi (12 mil), tetapi pada kenyataannya pengelolaan kawasan tersebut masih ditangani oleh pemerintah propinsi.
4. Kerusakan fisik habitat ekosistem pesisir akibat pengelolaan yang tidak terkendali (sedimentasi, erosi, pencemaran) dan masih minimnya peranan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan dalam pengelolaan wilayah pesisir.
5. Belum adanya rencana tata ruang pada wilayah pesisir, laut dan pulau-pulau kecil di Kabupaten Cilacap, kegiatan yang dilakukan masih sebatas pada studi pemetaan wilayah dan inventarisasi sumberdaya pesisir.
6. Keterbatasan dana untuk pengelolaan wilayah pesisir.
7. Kurangnya koordinasi dan kerjasama antar pelaku pembangunan (*stakeholder*) di kawasan pesisir.
8. Kemiskinan masyarakat pesisir yang mengakibatkan terjadinya eksploitasi sumberdaya hayati laut.
9. Masih kurangnya data dan informasi potensi sumberdaya kelautan
10. Belum adanya kejelasan tentang kewenangan pengelolaan Pulau Nusakambangan, sehingga kerusakan lingkungan di pulau tersebut belum dapat diatasi secara optimal.
11. Belum adanya kesepakatan antara pemerintah daerah yang berbatasan.

Struktur Kelembagaan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di daerah penelitian yaitu: Kabupaten Brebes, Kota Tegal, Kota Pekalongan, Kota Semarang, Kabupaten Demak, dan Kabupaten Pati menggunakan model jaringan kerja (*networked*) dalam mengelola wilayah pesisir. Secara kelembagaan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota tidak ada instansi khusus yang memerankan sebagai pengelola kawasan pesisir akan tetapi koordinasi antar sektor dibangun melalui jaringan dari perundang-undangan dan kebijakan yang ada. Meskipun kebijakan penataan ruang kawasan pesisir belum diatur secara legal melalui peraturan daerah, akan tetapi wacana kebijakan penataan ruang wilayah pesisir telah secara insentif digulirkan oleh Bappeda sebagai Badan Perencana Pembangunan Daerah yang ada di daerah masing-masing. Pemerintah Daerah Kabupaten Brebes dalam mengelola kawasan wilayah pesisir membentuk kelompok partisipasi masyarakat pesisir untuk pengawasan pengelolaan sumber daya kelautan yang berkesinambungan yang anggarannya dari Gubernur Jawa Tengah. Dalam kaitan dengan pengelolaan wilayah pesisir, Pemerintah Daerah Kabupaten / Kota di daerah penelitian telah mengeluarkan kebijakan dalam bentuk peraturan-peraturan daerah, salah satu daerah yang

sudah membuat Perda Wilayah Pesisir adalah Kabupaten Pati (Nomor.4 Tahun 2003 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Laut) Sedangkan Pemerintah Daerah Kabupaten Brebes membuat Perda Nomor 4 Tahun 2004 tentang Rencana Tata Ruang Pesisir dan Laut Kabupaten Brebes. Pemerintah Kota Pekalongan membuat Peraturan Walikota Pekalongan No.4 Tahun 2007 tentang Renstra Pengelolaan Wilayah Pesisir Kota Pekalongan Tahun 2007-2027.

Model pengelolaan terpadu pembangunan wilayah pesisir berbasis masyarakat yang sesuai kebutuhan Pemerintah Kabupaten / Kota

Pengelolaan terpadu pembangunan wilayah pesisir menitik beratkan pada karakteristik wilayah pesisir itu sendiri yang merupakan kombinasi dari pembangunan adaptif, terintegrasi, lingkungan, ekonomi dan sistem sosial. Selanjutnya konsep pengelolaan wilayah pesisir didalam filosofinya mengenal prinsip keseimbangan antara pembangunan dan konservasi.

Pembangunan berkelanjutan yang didasarkan pada prinsip-prinsip lingkungan juga memasukkan konsep keseimbangan ketergantungan waktu dan keadilan sosial. Pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) menjadi paradigma utama dalam khasanah dunia pengelolaan wilayah pesisir pada akhir abad 20. Young pada tahun 1992 memperkenalkan sejumlah tema yang mendasari konsep berkelanjutan yaitu; integritas lingkungan, efisiensi ekonomi, dan keadilan sosial. Ketiga prinsip

pembangunan berkelanjutan untuk pengelolaan wilayah pesisir dapat diuraikan bahwa : Skala Keseimbangan, Kekuatan Pembangunan, Kekuatan Konservasi, Skala Keseimbangan, Kekuatan Pembangunan, Kekuatan Konservasi, sebagai berikut : (1) Instrumen ekonomi lingkungan telah menjadi instrumen pengambilan keputusan, yang memasukkan parameter lingkungan untuk melihat ke depan melalui analisis biaya manfaat; (2) Pembangunan berkelanjutan merupakan isu lingkungan, seperti konservasi keanekaragaman hayati menjadi perhatian utama dalam pengambilan keputusan; (3). Dalam pembangunan berkelanjutan sangat memperhatikan kualitas hidup manusia pada saat sekarang dan masa yang akan datang.

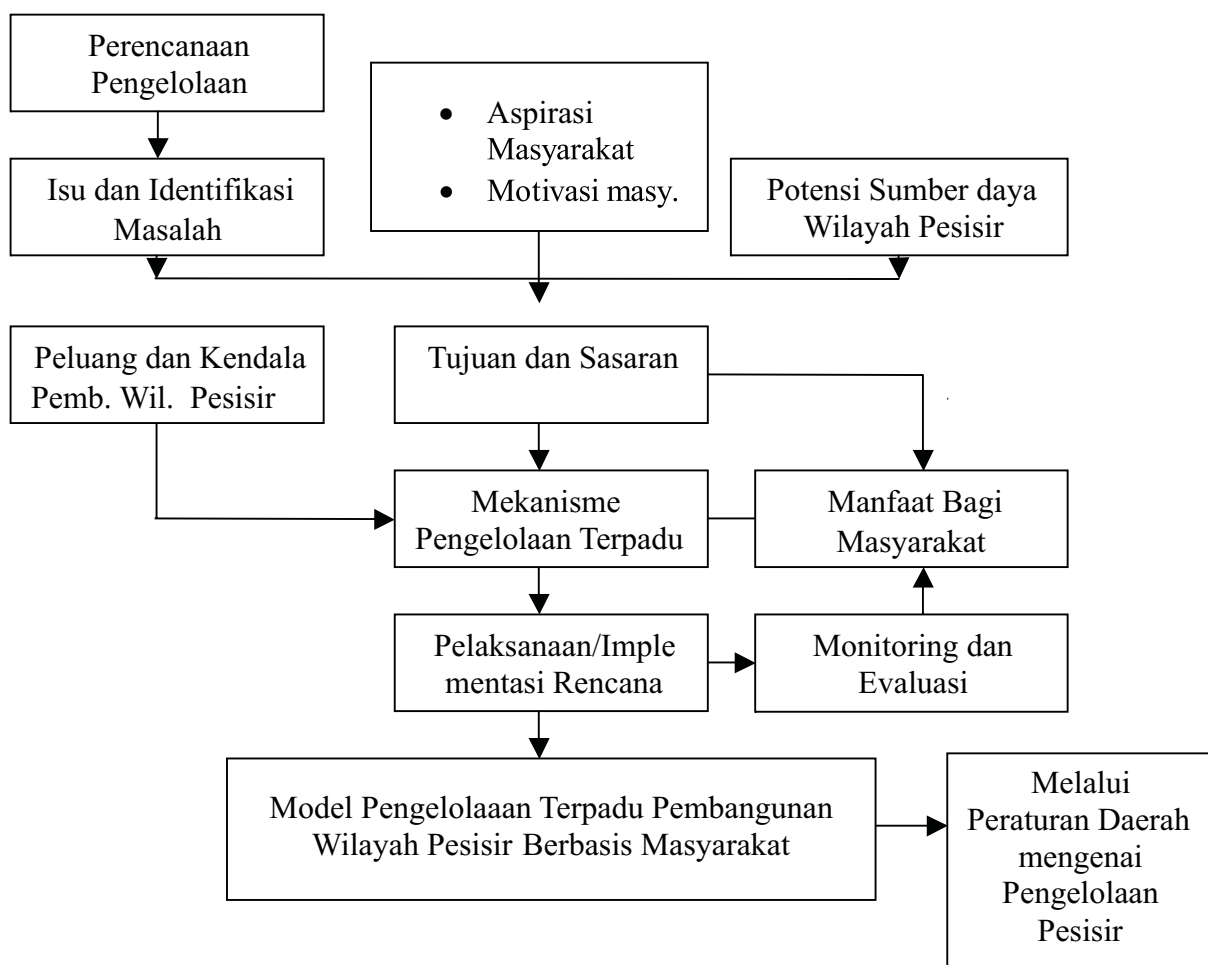
Dalam pengelolaan wilayah pesisir, kata integrasi menjadi begitu penting. Beberapa kelompok integrasi yang harus dilakukan di dalam pengelolaan wilayah pesisir (Cicin-Sain, 1993) adalah integrasi antar sektor di wilayah pesisir, integrasi antar kawasan perairan dan daratan di dalam zonasi pesisir, integrasi antar pengelola tingkat pemerintahan, integrasi antar negara, dan integrasi antar berbagai disiplin. Berdasarkan hasil penelitian di lapangan dilakukan secara sektoral oleh masing-masing instansi terkait tanpa kordinasi yang baik dalam mengelola wilayah pesisir.

Pengelolaan wilayah pesisir demikian kurang optimal, untuk itu diperlukan model pengelolaan terpadu

pembangunan wilayah pesisir dengan koordinasi program antar instansi dalam satu atap untuk memudahkan pelayanan satu atap yang dapat menunjang

pembangunan wilayah pesisir berkelanjutan yang memberikan manfaat pada masyarakat pesisir sehingga meningkatkan kesejahteraannya.

Bagan 1
.Model Pengelolaan Terpadu Pembangunan
Wilayah Pesisir Berbasis Masyarakat



Model pengelolaan terpadu pembangunan wilayah pesisir berbasis masyarakat di Jawa Tengah (Bagan 1) sesuai dengan pembagian tanggung jawab dan wewenang antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah dan Masyarakat lokal dalam mengelola sumber daya perikanan. Oleh itu sasaran pengelolaan terpadu pembangunan wilayah pesisir berbasis masyarakat meliputi: (1) Mekanisme pengelolaan terpadu wilayah pesisir diperbaiki melalui mekanisme integrasi, koordinasi dan konsistensi program (2) Sumberdaya wilayah pesisir dapat dimanfaatkan secara lestari dan yang rusak direhabilitasi (3) Pengelolaan terpadu wilayah pesisir yang berbasis masyarakat dan pemberdayaan masyarakat dikembangkan (4) Kepastian hukum bagi dunia usaha, masyarakat dan pemerintah dimantapkan (5) Keseimbangan kewenangan Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota tertata.

KESIMPULAN

Pemerintah Daerah Kabupaten / Kota di daerah penelitian belum dapat mengelola sumber daya pesisir secara optimal, sedangkan masyarakat pesisir memanfaatkan potensi sumber daya pesisir hanya dari sisi ekonomisnya saja, sehingga kurangnya kepedulian dalam melestarikan dan menjaga lingkungan wilayah pesisir. Pemanfaatan sumberdaya wilayah pesisir agar lebih optimal diperlukan langkah-langkah sebagai berikut: (1) Pengaturan kelembagaan dan organisasi yang dibutuhkan untuk mempermudah keberhasilan dari pelaksanaan pengelolaan; (2) Intervensi kepada masyarakat secara langsung terhadap perubahan tingkah laku yang terjadi pada anggota masyarakat, termasuk instrumen kebijaksanaan, dan peraturan-peraturan; (3) Keikutsertaan pemerintah / pengusaha secara langsung, pengaturan kelembagaan

dan organisasi.

Kebijakan Pemerintah Kabupaten / Kota melalui kelembagaannya mengelola pembangunan wilayah pesisir dengan membuat peraturan daerah (Perda) seperti Pemerintah Daerah Kabupaten Pati salah satu daerah yang sudah mempunyai Perda Wilayah Pesisir. Sedangkan Pemerintah Daerah Kabupaten Brebes dalam mengatur wilayah pesisir membuat Perda Nomor 4 Tahun 2004 tentang Rencana Tata Ruang Pesisir dan Laut Kabupaten Brebes. Prinsip dasar dalam penyusunan tata ruang pesisir terpadu adalah bagaimana mendapatkan manfaat dari sumberdaya yang tersedia seoptimal mungkin dengan tidak mengabaikan kelestarian lingkungan (ekologi), di samping itu juga memperhatikan aspek ekonomi, sosial, kelembagaan, dan pertahanan keamanan.

Model pengelolaan terpadu pembangunan wilayah pesisir berbasis masyarakat yang sesuai kebutuhan Pemerintah Kabupaten / Kota di daerah penelitian yaitu: Brebes, Tegal, Pekalongan, Semarang, Demak, dan Pati dalam mengelola wilayah pesisir dilakukan secara sektoral berkaitan dengan hanya satu macam pemanfaatan sumber daya atau ruang pesisir oleh satu instansi pemerintah untuk memenuhi tujuan tertentu, seperti: perikanan tangkap, tambak, pariwisata, kehutanan, dan pelabuhan. Pengelolaan pembangunan wilayah pesisir secara terpadu di daerah penelitian sebaiknya dilakukan melalui tiga pendekatan, yaitu: (1) penyusunan rencana zonasi mempertimbangkan kebijakan pembangunan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat dan Daerah, kepentingan masyarakat pesisir, serta kepentingan yang bersifat khusus. (2) pendekatan bio-ekoregion di mana ekosistem pesisir dibentuk oleh sub-ekosistem yang saling terkait satu sama lainnya. Oleh sebab itu kombinasi penggunaan data biogeofisik yang menggambarkan kondisi bio-ekoregion merupakan persyaratan yang dibutuhkan

(*necessary condition*) dalam menetapkan zona-zona yang akan dipilih. (3) dilakukan melalui pengumpulan atribut informasi yang dapat digali dari persepsi masyarakat yang hidup di sekitar ekosistem tersebut, terutama konteks historis mengenai kejadian yang berkaitan dengan pemanfaatan sumberdaya pesisir dari masa lampau sampai saat ini.

SARAN

Seyogyanya Pemerintah Daerah Kabupaten / Kota yang memiliki potensi pembangunan wilayah pesisir dapat mengelolanya secara optimal melalui pengaturan pengelolaan pembangunan wilayah pesisir secara terpadu ke dalam Peraturan Daerah (Perda). Hendaknya Pemerintah Daerah segera membuat Peraturan Daerah (Perda) untuk mengatur pengelolaan pembangunan wilayah pesisir terpadu berbasis masyarakat sehingga akan menentukan dan berpengaruh pada meningkatkan kesejahteraan ekonomi masyarakat pesisir.

DAFTAR PUSTAKA

- Cincin-Sain, B. and R.W. Knecht. 1998. *Integrated Coastal and Ocean Management*. University of Delaware. California.
- Dahuri, R., J. Rais, S.P.Ginting, dan M.J.Sitepu. 2001. *Pengelolaan Sumberdaya Wilayah Pesisir dan Lautan Secara Terpadu*. PT.Pradnya Pratama. Jakarta.
- Darwanto. 2000. *Mekanisme pengelolaan perencanaan tata ruang wilayah pesisir, laut, dan pulau-pulau kecil serta hubungannya antar perencanaan tingkat kawasan kabupaten, propinsi, dan nasional*. Makalah disajikan pada Temu Pakar "Penyusunan Konsep Tata Ruang Pesisir". Jakarta.
- DKP (Departemen Kelautan dan Perikanan). 2002. Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor : Kep. 10/2002 Tentang Pedoman Umum Perencanaan Pengelolaan Pesisir Terpadu. Jakarta.
- Mashari, *Pola Penguasaan, Pemilikan dan Penggunaan Tanah Timbul di Kabupaten Brebes*, Hasil Penelitian Dinas P dan K Prop. Jawa Tengah, Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Semarang, 2004.
- Mashari, *Pengaturan Pengelolaan Wilayah Pesisir Berbasis Masyarakat di Kabupaten Brebes*, Penelitian DIKTI, Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Semarang, 2005.
- Institut Pertanian Bogor, Indonesia. 2001. *Usulan Penelitian Model Pengelolaan Kawasan Pesisir Dan Daerah Aliran Sungai Secara Terpadu*. <http://www.hayati-ipb.com/users/rudyct/indiv2001/zuzyanna.htm>.
- Pujirahayu, Esmi Warassih, Kegunaan Telaah Kebijaksanaan Publik Terhadap Peranan Hukum di dalam Masyarakat Dewasa ini. Masalah-Masalah Hukum FH UNDIP No.11 Tahun 1994
- Soemitro, Ronny Hanitijo, *Study Hukum Dalam Masyarakat*, Alumni Bandung, 1985
- Soemitro, Ronny Hanitijo, *Metodologi Penelitian Hukum dan Yurimetri*, Ghalia Jakarta, 1990.